

POLICY BRIEF 2017

O ENVELHECIMENTO ATIVO EM PORTUGAL ATRAVÉS DO Active Ageing Index E DO AgeWatch Index

Pedro Moura Ferreira
Amílcar Moreira
Alda Botelho Azevedo
Luís P. Manso



SUMÁRIO EXECUTIVO

Este relatório dá conta da posição de Portugal em dois índices internacionais do envelhecimento ativo - o Active Ageing Index (AAI) e o AgeWatch Index (AWI) -, avaliando ainda a sua utilidade para a monitorização das políticas públicas.

Estes índices revelam que Portugal está abaixo da média europeia no que respeita ao envelhecimento ativo. Há, naturalmente, aspetos em que está melhor e outros em que está pior. Pela positiva, destaca-se sobretudo a esfera económica em sentido lato, tendo-se registado uma pontuação satisfatória no que respeita à participação no mercado de trabalho ou à proteção do rendimento das pessoas idosas. Pela negativa, sobressai a fraca qualificação escolar, a limitada vida independente e a reduzida participação social.

Apesar de a modesta posição portuguesa nos índices e dos acréscimos registados na pontuação serem inferiores à média europeia, o país fez progressos ao longo dos últimos anos, ainda que esses acréscimos sejam inferiores aos verificados no conjunto dos países europeus. As contribuições positivas provêm dos aspetos estruturais, ou seja, Portugal melhorou o ambiente favorável ao envelhecimento ativo. Inversamente, os aspetos que mais penalizam a pontuação portuguesa estão relacionados com a esfera do emprego à qual está associada a conjuntura recessiva dos últimos anos. Com a inversão da situação económica é expectável que o país apresente melhorias significativas no próximo exercício dos índices do envelhecimento ativo.

Os progressos registados não são, no entanto, equitativos em termos de género. A evolução do índice (apenas o AAI é usado) ao longo do período analisado (entre 2010 e 2014) mostra que, de modo geral, os homens saem mais beneficiados do que as mulheres.

Numa comparação mais alargada, a análise da posição portuguesa nas diferentes dimensões que compõem os índices mostra que o país tem mais semelhanças com países como a França, a Bélgica ou a Espanha, e menos com outros países periféricos com os quais, em outros casos, surge mais associado. Ainda que a pontuação obtida nos índices seja pouco satisfatória, o perfil das dimensões do envelhecimento aproxima-se ao de sociedades economicamente mais desenvolvidas.

O relatório considera que os índices proporcionam uma base comparativa entre países e oferecem uma perspetiva longitudinal que permite medir os progressos realizados no âmbito do envelhecimento ativo. Neste sentido, seria recomendável que os índices e as suas dimensões fossem contemplados na elaboração programática das políticas públicas, facultando assim aos decisores políticos um instrumento de monitorização e avaliação capaz de orientar a sua execução ao longo do tempo.

O relatório salienta ainda a importância de se contemplarem outros indicadores de envelhecimento ativo, designadamente os de âmbito local, pelo que recomenda o desenvolvimento de uma bateria mais alargada de indicadores de modo a monitorizar o impacto das ações e dos programas em curso a nível do município e, se e quando possível, da freguesia.

1

INTRODUÇÃO

Face ao envelhecimento da população, organizações internacionais, designadamente a Organização Mundial de Saúde, têm preconizado a necessidade de incentivar o envelhecimento ativo e saudável como meio eficaz de acomodar os impactos produzidos pela mudança das estruturas etárias, alertando ao mesmo tempo os governos para o papel das políticas públicas. Envelhecer ativamente significa não só manter a autonomia e a independência até tão tarde quanto possível, mas também assegurar uma participação enquanto cidadão na vida coletiva, contrariando o isolamento e a exclusão social. Governos e cidadãos são chamados a promover o envelhecimento ativo. Aos governos cabe ampliar e melhorar os enquadramentos institucionais das respostas sociais; aos indivíduos promover as atitudes e os comportamentos que preservam a saúde física e mental sem a qual nenhuma participação ativa se torna possível.

O envelhecimento produz mudanças que terão de ser, mais cedo ou mais tarde, acomodadas pela sociedade. As políticas europeias têm sustentado que o envelhecimento tem de ser encarado mais como uma oportunidade e menos como um problema. Desde logo, porque a longevidade é um bem, em si mesma. Um horizonte com uma esperança de vida acrescida, que se espera que seja saudável, pelo menos o mais longamente possível, é algo intrinsecamente positivo para os indivíduos e atesta a capacidade das sociedades em proporcionar bem-estar. Num outro plano, o envelhecimento potencia os recursos da sociedade, incrementando as contribuições dos indivíduos, seja através da participação na família ou na vida coletiva, seja através da economia.

A solidariedade intergeracional ou a economia grisalha exemplificam as contribuições potenciais que emergem do envelhecimento. Evidentemente, não se ignoram os desafios que persistem e persistirão no campo da saúde, dos cuidados ou da sustentabilidade financeira da segurança social, mas a existência desses desafios torna ainda mais evidente a necessidade do envelhecimento ativo como meio de mitigar os problemas e de alavancar as soluções para uma sociedade de todas as idades, conforme preconizou a 2.^a Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento das Nações Unidas, em 2002.

A partir deste enquadramento, revela-se fundamental monitorizar os esforços realizados pelas sociedades no sentido de promover o envelhecimento ativo, tendo em conta os respetivos pontos de partida, bem como as suas posições relativas. Neste contexto, emergem dois índices que procuram registar os progressos realizados pelos países: o Active Ageing Index e o AgeWatch Index. Deixando, por agora, de lado a sua descrição detalhada, importa desde já referir que o primeiro índice tem um âmbito europeu, enquanto o segundo se assume como um índice mundial. O propósito de ambos é acompanhar o modo de envelhecer nas sociedades e proporcionar orientações úteis para as políticas públicas, quanto mais não seja em termos de *benchmark*. Há, contudo, diferenças no que respeita à sua arquitetura, embora não invalidando interseções e sobreposições consideráveis, e também no que respeita às fontes de informação que utilizam. Por isso se afigura interessante comparar as descrições que fazem do envelhecimento, especialmente no que respeita a Portugal.

O presente estudo visa assim analisar a posição do país nos dois índices de acordo com uma dupla perspetiva: por um lado, analisando as contribuições das dimensões que compõem cada índice para a pontuação obtida; por outro, identificando os países com os quais Portugal mais se assemelha. Como o âmbito geográfico dos dois índices é distinto, a análise comparativa entre eles realizou-se com base nos países em comum, ou seja, nos 28 países que compõem a União Europeia.

O texto começa por descrever a arquitetura de cada um dos índices, salientando as dimensões e os indicadores selecionados, o modo de obter a pontuação final e ainda as fontes de informação a que recorrem. Depois compara e interpreta os resultados de Portugal em ambos os índices. Em seguida analisa a evolução do país em termos do envelhecimento ativo no período entre 2010 e 2014, comparando com a média europeia e tendo em conta a desagregação segundo a relação de género. A partir das dimensões subjacentes aos índices desenvolve-se, no ponto seguinte, uma análise de *cluster* que dá conta dos países cuja pontuação nessas dimensões mais se assemelha ao perfil português, permitindo situar o país em relação aos restantes países da EU-28. Por último, apresenta-se uma breve conclusão, na qual se realça o contraste entre as representações do envelhecimento ativo que os dois índices estabelecem e se sublinha a sua importância para o acompanhamento dos progressos realizados e a necessidade de alargar a base de indicadores para se poder monitorizar as tendências a níveis regionais ou administrativos mais desagregados e, consequentemente, mais próximos da experiência concreta dos cidadãos.

2

O Active Ageing INDEX

O Active Ageing Index (AAI) resultou de um projeto promovido pela Direção-Geral para o Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão da Comissão Europeia (DG EMPL) e a Unidade População da Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa (UNECE).

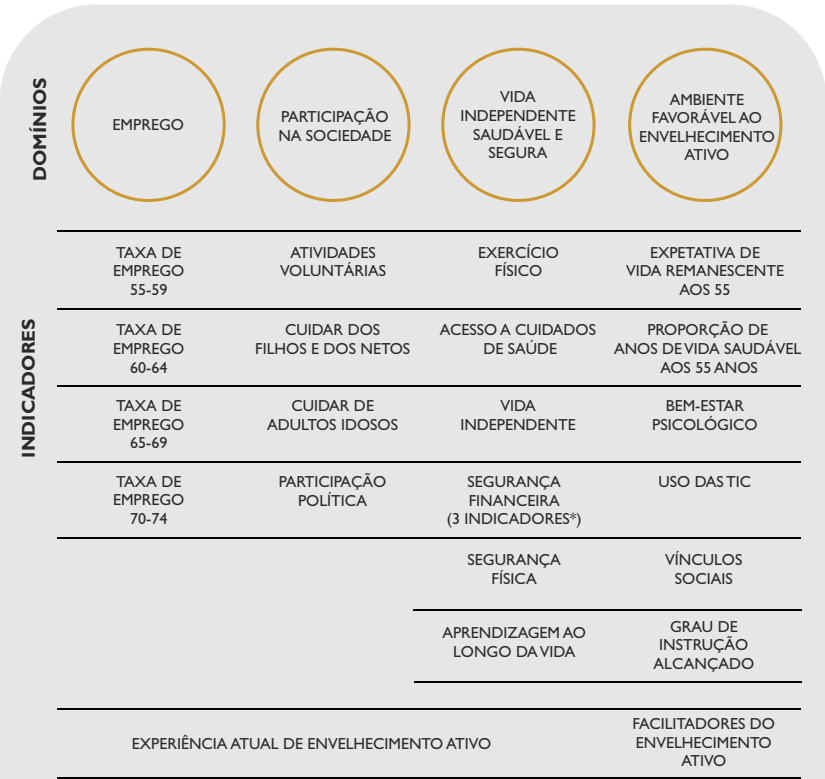
A primeira fase foi implementada entre janeiro de 2012 e fevereiro de 2013. Coube ao European Centre for Social Welfare Policy and Research desenvolver um índice do envelhecimento ativo para 27 países da União Europeia. O índice foi apresentado a decisores políticos, à sociedade civil, a investigadores e a outros protagonistas em encontros e conferências internacionais, tendo sido reconhecido como um instrumento valioso para a definição de políticas públicas, pelo que deveria ser aprofundado. O projeto encontra-se atualmente na terceira fase, que termina em abril de 2019, durante a qual se prevê o alargamento da sua cobertura, quer em termos de periodização, quer em termos geográficos, merecendo especial referência a sua aplicação regional.

O AAI assenta na definição de envelhecimento ativo proposto pela Organização Mundial de Saúde (WHO 2002) e nas orientações subjacentes ao Ano Europeu do Envelhecimento Ativo e da Solidariedade entre Gerações (2012), podendo ainda estabelecer-se uma ligação ao Plano de Ação Internacional de Madrid sobre o Envelhecimento (MIP). Do ponto de vista metodológico, o AAI é similar ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD 1990). O objetivo final do índice é identificar áreas nas diferentes

políticas públicas e nos programas em curso suscetíveis de ampliar a contribuição e o potencial das pessoas idosas. Neste sentido, proporciona aos decisores políticos uma ferramenta para o desenvolvimento de políticas públicas com base em indicadores e índices compósitos relativos ao envelhecimento ativo.

O AAI é composto por vinte e dois indicadores individuais agrupados em quatro domínios: contribuições através de atividades remuneradas (emprego); contribuições através de atividades produtivas não remuneradas (participação social); vida independente, segura e saudável; e capacitação (empoderamento) para o envelhecimento ativo. Os três primeiros domínios medem realizações, refletindo as atividades em que as pessoas idosas estão envolvidas, enquanto o quarto domínio mede as condições que o Estado e a sociedade em geral proporcionam para o desenvolvimento do envelhecimento ativo. Este último domínio pode ser designado por *capital de envelhecimento ativo*, na medida em que considera o *stock* de capital social e de saúde que pode ser usado para melhorar a qualidade de vida e tornar os sistemas públicos de *welfare* mais sustentáveis. O AAI resulta da média ponderada da pontuação obtida nos domínios, podendo variar entre o mínimo de 0 e o máximo de 100 pontos. Quanto mais alto é o AAI de um país, mais frequentes são os comportamentos de envelhecimento ativo da sua população.

ÍNDICE DO ENVELHECIMENTO ATIVO



Fonte: Zaidi *et al.* (2013), «Active Ageing Index 2012. Concept, Methodology, and Final Results».
 * Os três indicadores são: (1) Rendimento médio relativo dos 65+ em relação aos que têm menos de 65 anos; (2) Sem risco de pobreza para os 65+ e (3) Sem privação material severa.

3

O AgeWatch INDEX

O Global AgeWatch Index (AWI), da responsabilidade da HelpAge International, é construído a partir de dados provenientes de organizações internacionais, como o Departamento Económico e dos Assuntos Sociais das Nações Unidas, o Banco Mundial, a Organização Mundial de Saúde, a Organização Internacioanl do Trabalho, A UNESCO e a Gallup World Poll.

A HelpAge International é uma rede global de organizações que visam promover o direito das pessoas mais velhas a uma vida com dignidade, saudável e segura. Tem como valor essencial colocar a experiência das idosas e dos idosos no centro do seu trabalho.

O AWI procura avaliar os fatores que determinam o bem-estar social e económico das pessoas idosa em todo o mundo. O índice vai ao encontro dos problemas e das preocupações por elas partilhados, ao mesmo tempo que proporciona aos governos e à comunidade internacional um quadro de referência para o desenvolvimento de políticas e programas que evitem deixar para trás as pessoas mais velhas. Neste sentido, o AWI tem três objetivos: 1) monitorizar a qualidade de vida das pessoas idosas; 2) identificar os aspetos positivos e as deficiências nas respostas aos desafios do envelhecimento; 3) promover a produção e a difusão de dados desagregados por idade e género como uma condição necessária das políticas públicas relativas à população idosa.

A metodologia do AgeWatch Index é idêntica à usada na construção do Índice de Desenvolvimento Humano desenvolvido pelo

UNDP. A seleção e o desenvolvimento de indicadores quantitativos multidimensionais inspirou-se igualmente no Active Ageing Index da Comissão Europeia e da Comissão Económica para a Europa (UNECE).

Os aspetos cruciais do bem-estar, da experiência e das oportunidades de que as pessoas mais velhas necessitam para ter uma vida independente, são medidos em quatro domínios fundamentais: segurança económica, condição/estado de saúde, capacidade individual e ambiente facilitador. Cada um destes domínios tem uma pontuação própria, sendo a média usada no cálculo da pontuação global (entre 0 e 100).

O domínio relativo à segurança económica reúne quatro indicadores: taxa de cobertura das pensões; taxa de pobreza dos idosos; o rendimento/consumo relativo dos idosos; e o rendimento interno bruto.

O estado de saúde é medido através da esperança de vida aos 60 anos da população do país em questão; da esperança de vida saudável aos 60 anos; e do bem-estar psicológico relativo.

O terceiro domínio, o da capacidade individual, reflete a participação no mercado de trabalho (55-64 anos) e o nível de educação atingido (percentagem de pessoas de 60 ou mais anos com pelo menos o ensino secundário).

Por último, o ambiente facilitador integra quatro indicadores: as redes de apoio familiares ou de amigos; o sentimento de segurança na zona onde se vive; o sentimento de controlo da própria vida; e a satisfação com a qualidade do transporte público (questão da mobilidade).

ÍNDICE GLOBAL DO ENVELHECIMENTO



Fonte: HelpAge International (2013), «Global AgeWatch Index 2013: Purpose, methodology and results»

4

PORTUGAL E O Active Ageing Index

No AAI, Portugal ocupa a 16.ª posição, acima de Espanha, mas abaixo da média da EU-28 (33,9). Uma leitura do quadro permite verificar que as sociedades economicamente mais desenvolvidas ocupam a parte superior da tabela, passando-se o oposto com as menos desenvolvidas. Esta divisão é válida em termos tendenciais e não constitui uma regra absoluta. Existe assim uma ou outra exceção, como a posição ocupada pela Estónia (10.º lugar), tornando mais evidente que a ordem dos países não respeita linearmente o alinhamento económico dos mesmos, pelo que os fatores económicos, sendo importantes, não são os únicos a determinar o posicionamento dos países europeus em relação ao envelhecimento ativo.

A ordenação do índice depende da posição dos países nos diferentes domínios e do modo como estes são ponderados para a obtenção do valor final. Abstraindo da questão metodológica sobre a arquitetura do índice, torna-se crítico determinar os domínios que mais contribuem para a posição de um país. No caso de Portugal, verifica-se que é no domínio do emprego (33,5) que o país surge mais bem posicionado, em 8.º lugar, bem acima da média europeia (27,8), partilhando a parte superior da tabela com países economicamente desenvolvidos. Por este indicador, Portugal ficaria bem colocado em termos de envelhecimento ativo, se os outros domínios não contassem uma história diferente.

Quer no domínio da participação social, quer no da vida independente, ambos relativos à vivência individual do envelhecimento ativo,

Portugal ocupa, respetivamente, a 20.^a e a 21.^a posições, partilhando a parte inferior da tabela com outros países que variam consoante o domínio considerado. Seja como for, a posição do país nestes dois domínios piora o seu posicionamento no índice. No que respeita ao domínio relativo às condições que a sociedade proporciona para se envelhecer ativamente, Portugal aparece um pouco mais bem posicionado, no 18.º lugar, mas mesmo assim abaixo da média europeia. Deste modo, as condições estruturais não parecem ser as mais importantes para explicar a posição portuguesa no índice do envelhecimento ativo, sendo antes as variáveis individuais, designadamente a participação social e a capacidade para ter uma vida independente, associada sem dúvida ao estado de saúde, as que mais contribuem para a posição portuguesa no ranking do envelhecimento ativo europeu.

PAÍSES EUROPEUS (EU-28) SEGUNDO O ÍNDICE DO ENVELHECIMENTO ATIVO

DOMÍNIOS	ÍNDICE DO ENVELHECIMENTO ATIVO				
	ÍNDICE GLOBAL	EMPREGO	PARTICIPAÇÃO NA SOCIEDADE	VIDA INDEPENDENTE, SAUDÁVEL E SEGURA	AMBIENTE FAVORÁVEL AO ENVELHECIMENTO ATIVO
SUÉCIA	44,9	43,4	22,9	78,6	69,2
DINAMARCA	40,3	35,8	19,6	79,0	65,1
HOLANDA	40,0	33,9	22,4	78,9	61,8
REINO UNIDO	39,7	35,8	21,6	73,7	61,3
FINLÂNDIA	39,0	33,7	20,5	79,0	60,5
IRLANDA	38,6	30,6	24,1	74,9	60,0
FRANÇA	35,8	24,1	22,8	75,9	59,1
LUXEMBURGO	35,7	21,9	22,2	76,7	63,6
ALEMANHA	35,4	34,4	13,6	74,4	55,8
ESTÓNIA	34,6	39,7	12,8	67,3	47,5
REP. CHECA	34,4	28,0	18,8	71,2	54,3
CHIPRE	34,2	31,4	18,0	68,0	50,4
ÁUSTRIA	34,1	24,7	18,3	73,8	58,2
ITÁLIA	34,0	23,0	24,1	69,0	53,4
EU 28	33,9	27,8	17,7	70,6	54,1
BÉLGICA	33,7	21,0	20,2	72,5	60,3
PORTUGAL	33,5	32,6	14,1	67,3	52,1
ESPAÑHA	32,6	23,3	17,8	69,8	56,3
CROÁCIA	31,6	21,7	18,7	69,5	52,8
MALTA	31,5	20,1	17,3	70,1	57,1
LETÓNIA	31,5	32,0	13,8	58,7	48,2
LITUÂNIA	31,5	30,5	14,7	66,2	45,3
BULGÁRIA	29,9	25,1	12,5	62,7	52,2
ESLOVÉNIA	29,8	19,1	16,3	74,2	50,0
ROMÉNIA	29,6	31,0	12,7	61,8	40,9
ESLOVÁQUIA	28,5	21,9	13,7	65,8	47,1
HUNGRIA	28,3	19,3	15,4	68,0	46,9
POLÓNIA	28,1	22,4	12,1	64,9	47,9
GRÉCIA	27,6	20,4	13,7	64,9	45,8

Fonte: UNECE/European Commission (2015) «Active Ageing Index 2014: Analytical Report»

5

PORTUGAL E O Age Watch Index

O segundo índice, o AWI 2015, baseia-se em pressupostos algo distintos do AAI, recorrendo por isso a medidas e indicadores que não são totalmente coincidentes com os domínios desenvolvidos na secção anterior. Convém referir que o *AgeWatch* reúne informação sobre as sociedades de todo o mundo, enquanto o AAI considera apenas os países da União Europeia. Para tornar os índices comparáveis, apenas se consideraram os países que integram a EU-28 e as respetivas posições relativas.

No AWI, a posição de Portugal é mais baixa, logo a seguir à italiana, ocupando a 20.^a posição, bem mais abaixo da média europeia. Espanha, neste índice, surge algumas posições à frente. Apesar de Portugal ter cedido alguns lugares, a distribuição dos países é bastante semelhante à do AAI, com a parte superior da tabela ocupada pelas sociedades economicamente mais desenvolvidas, ainda que o alinhamento não seja perfeito. Em ambos os índices, a Suécia encabeça a lista.

Como o AAI, também o AWI contempla várias dimensões e indicadores, embora recorra mais do que o primeiro a fontes estatísticas, sem dispensar, no entanto, dados de inquéritos representativos. Por exemplo, a dimensão relativa à segurança de rendimento baseia-se em fontes como a Organização Mundial do Trabalho, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou o Banco Mundial. Nesta dimensão, que recorre a quatro indicadores (a cobertura do sistema de pensões, a pobreza dos idosos, o consumo em função do rendimento na população idosa e o Rendimento Nacional Bruto *per capita*), Portugal obtém uma excelente posição (6.º lugar), à frente de outros países economicamente mais desenvolvidos. Refira-se ainda

que nenhum dos indicadores da dimensão em causa contempla a participação no mercado de trabalho (emprego) que foi o aspeto em que Portugal obteve a pontuação mais elevada no AAI. A dimensão agora analisada destaca mais o papel das políticas públicas em termos de segurança de rendimento e de medidas de combate à pobreza, tendo em consideração os recursos económicos de que a sociedade pode dispor. A pontuação sugere que Portugal faz um esforço maior do que outras sociedades aparentemente com mais recursos para assegurar uma proteção mais efetiva do rendimento da população idosa.

Na segunda dimensão do índice, o estado de saúde, a posição portuguesa é bastante razoável, ocupando o 12.º lugar, um pouco acima da média europeia. Esta posição sugere que o país terá obtido pontuações razoáveis nos três indicadores nos quais se baseia a dimensão do estado de saúde - a esperança de vida aos 65 anos, a esperança de vida saudável à mesma idade e o bem-estar psicológico relativo - embora seja de presumir que esteja mais bem posicionado no primeiro indicador do que nos outros dois. Seja como for, o estado de saúde não é o fator mais crítico evidenciado pelo AWI.

Esse destaque está reservado à dimensão da capacidade individual que usa como *proxy* o nível de emprego e o de educação da população idosa. Portugal obtém nesta dimensão uma posição quase no fundo da tabela: o 26.º lugar. Ora, sabendo já pelo AAI que a participação dos mais velhos no mercado de trabalho é alta ou relativamente elevada, pelo menos em termos comparativos, a débil posição portuguesa em termos do domínio *capacidade* só pode vir dos baixos níveis de ensino da população portuguesa, em especial dos mais velhos. A baixa qualificação torna as pessoas mais vulneráveis e menos capazes ou preparadas para assumir os desafios do envelhecimento ativo. A baixa pontuação é reflexo direto da baixa qualificação educacional e profissional que o país ainda revela.

A última dimensão refere o ambiente social em que as pessoas envelhecem, contemplando a rede de suporte e de apoio, o sentimento de segurança física e o de controlo sobre a própria vida e ainda a facilidade de acesso ao transporte público enquanto fator influente na qualidade de vida. Portugal não consegue melhor do que a 18.ª posição da tabela,

ficando aquém da média europeia. Esta posição sugere que o país não é particularmente acolhedor, nem faculta condições facilitadoras do envelhecimento ativo, revelando a necessidade de as políticas públicas terem igualmente em atenção, além das condições económicas, as envolventes externas e sociais que enquadram as pessoas ao longo do curso de vida, em particular nas fases mais avançadas.

Numa apreciação global, Portugal apresenta-se em termos europeus numa posição pouco favorável ao envelhecimento ativo, sobretudo devido à baixa capacitação da população mais velha. O país faz bastante melhor em termos de proteção ao rendimento e mesmo em termos de saúde, registando indicadores satisfatórios, do que nas envolventes externas e sociais que enquadram o processo de envelhecimento.

PAÍSES EUROPEUS (EU-28) SEGUNDO O ÍNDICE GLOBAL DE ENVELHECIMENTO

DOMÍNIOS					
	ÍNDICE GLOBAL	GARANTIA DE RENDIMENTO	ESTADO DE SAÚDE	CAPACIDADE	AMBIENTE FAVORÁVEL
SUÉCIA	84,4	83,5	75,2	65,6	79,4
DINAMARCA	84,3	80,9	75,6	68,4	78,6
LUXEMBURGO	83,0	85,9	74,8	59,6	79,6
HOLANDA	79,2	81,5	69,3	53,6	81,8
REINO UNIDO	78,6	80,9	68,1	59,9	77,7
FINLÂNDIA	74,4	84,3	72,7	37,6	82,7
BÉLGICA	72,7	80,3	70,8	44,8	76,1
IRLANDA	72,0	79,9	73,1	40,6	77,0
FRANÇA	71,2	88,4	78,3	35,8	74,2
ÁUSTRIA	69,5	89,7	76,6	31,0	76,1
MALTA	65,6	81,8	56,1	56,4	65,8
ESPANHA	64,9	70,7	50,0	64,8	68,1
ALEMANHA	63,4	73,1	68,7	32,9	73,4
REP. CHECA	61,7	73,4	80,5	24,0	74,7
EU 28	60,6	77,7	63,2	23,9	79,2
ITÁLIA	58,2	71,7	70,7	34,8	63,8
CROÁCIA	57,4	77,6	55,3	31,1	69,2
BULGÁRIA	55,2	74,5	44,1	57,0	60,1
PORTUGAL	53,5	78,2	78,7	28,2	58,5
CHIPRE	52,9	82,1	70,7	19,5	65,4
ESLOVÉNIA	52,2	73,2	47,4	35,8	63,1
LETÓNIA	52,1	78,7	51,4	45,6	56,8
POLÓNIA	50,8	78,4	44,9	34,1	62,0
ESTÓNIA	49,8	63,5	72,1	18,9	66,4
ESLOVÁQUIA	49,7	67,9	40,0	47,5	59,8
HUNGRIA	44,0	50,5	55,3	30,0	58,9
GRÉCIA	43,2	63,8	44,2	50,0	52,6
LITUÂNIA	34,5	76,8	70,7	16,9	49,6
ROMÉNIA	84,4	83,5	75,2	65,6	79,4

Fonte: UNECE/European Commission (2015) «Active Ageing Index 2014: Analytical Report»

6

RESULTANTES DA COMPARAÇÃO ENTRE O AAI E AWI

Quer o AAI como o AWI indicam que o país fica abaixo da média europeia. As razões para este desempenho não são, no entanto, convergentes, atendendo a que a arquitetura dos índices não é a mesma. Por vezes, o mesmo indicador surge associado a dimensões distintas, o que dificulta a interpretação dos resultados. Por exemplo, o indicador *esperança de vida* integra a dimensão ambiente favorável ao envelhecimento ativo no AAI, enquanto no AWI aparece incluída na dimensão *condições de saúde*. Além da diferente arrumação, certas situações, designadamente de natureza económica, remetem para indicadores distintos, que tornam a comparação difícil, senão mesmo impossível. De modo a entender o que contribui para a posição portuguesa, a estratégia mais adequada é indicar as dimensões que mais se destacam em cada um dos índices.

De acordo com a descrição do AAI, Portugal é um país onde as pessoas mais velhas têm uma boa participação no mercado de trabalho, pelo menos em termos comparativos, contribuindo, no entanto, pouco em termos de participação social e apresentando ainda uma autonomia reduzida. Esta descrição merece duas observações.

A primeira realça o facto de a participação no mercado de trabalho, que o AAI destaca positivamente, poder não ser tão positiva como parece. O envelhecimento ativo valoriza o prolongamento voluntário da atividade, mas não quando este resulta da necessidade de garantir um rendimento que não encontra na reforma um substituto digno. Deste modo, é provável que, em muitos casos, a permanência por mais tempo no mercado de trabalho não seja uma opção desejada, mas mais uma necessidade, revelando a incapacidade do índice em dar conta das motivações.

A segunda observação chama a atenção para os indicadores que compõem as dimensões do AAI. Dizer que Portugal é pouco participativo não quer dizer que tenha obtido pontuações fracas em todos eles; é possível que as tenha conseguido apenas em alguns. O resultado das dimensões é demasiado geral para se poder detetar de imediato os indicadores que mais contribuem para uma determinada pontuação. Numa lógica comparativa ou longitudinal, faz sentido perceber se o país faz melhor do que outros ou em relação aos anos anteriores. Porém, o resultado geral é pouco útil quando se trata de perceber como poderia

fazer melhor. Neste aspeto, há uma necessidade absoluta de conhecer o comportamento dos indicadores que integram determinada dimensão, porque são eles que mais facilmente podem ser associados a uma política social concreta. Deste ponto de vista, a monitorização dos indicadores é tão necessária quanto conhecer as medidas proporcionadas pelo próprio índice e pelas suas dimensões.

Estas últimas observações são também válidas para o AWI. Para comentar este índice de modo semelhante ao anterior, importa indicar antes de mais as dimensões que favorecem e as que penalizam a pontuação portuguesa. O índice destaca que Portugal pontua positivamente na garantia de rendimento e, a uma certa distância, nas condições de saúde. Do lado negativo, sublinha o mau resultado na dimensão *capacidade*, que penaliza sobretudo a falta de qualificação escolar da população sénior portuguesa, e o resultado menos conseguido em termos das condições favoráveis ao envelhecimento ativo. Embora esta última dimensão seja conceptualmente semelhante à dimensão do ambiente favorável do AAI, os indicadores que as integram são diferentes, pelo que a comparação entre elas é difícil. Aparentemente, o país tem piores resultados nos indicadores que fazem parte do AWI, pelo que se torna essencial não perder de vista o comportamento dos indicadores quando se comparam as diferentes dimensões dos índices, porque estas podem remeter para realidades distintas, tornando a comparação um exercício arriscado.

Há, contudo, dois aspetos convergentes. Apesar das diferenças na sua arquitetura, os dois índices chegam ao mesmo resultado: a posição portuguesa está abaixo da média europeia. Por outro lado, os dois índices propõem uma bateria alargada de indicadores, os quais poderão isolada ou conjuntamente ser associados a políticas públicas, proporcionando um meio de monitorização de acordo com os objetivos visados.

TENDÊNCIAS DO ENVELHECIMENTO ATIVO EM PORTUGAL SEGUNDO O AAI

Tendo em conta que o AAI e o AWI têm registos relativos a vários anos, é possível analisar as tendências do envelhecimento ativo na sociedade portuguesa. Como o AAI tem uma série mais longa (três registos relativos aos anos de 2010, 2012, 2014¹) optou-se por se considerar apenas este índice, evitando sobreposições e repetições desnecessárias. Analisa-se assim o período entre 2010 e 2014, tendo em conta a desagregação por género, e comparando os resultados obtidos com a média da EU-28.

A evolução do índice mostra que Portugal progrediu em termos de envelhecimento ativo, mas o progresso foi menor do que a média europeia (1,2 contra 1,8). Revela também que, contrariamente à Europa, os avanços foram mais significativos nos homens (1,4), acima da média europeia, do que nas mulheres (1,1), bem abaixo da mesma referência. Assinala ainda que entre 2012 e 2014, Portugal regrediu, a que não é certamente alheio o período de austeridade pelo qual passou, nem o efeito mitigador que aquela teve no mercado de trabalho, contrastando com a evolução positiva, embora modesta, do índice no conjunto dos países europeus.

A ligeira progressão do índice em Portugal, bem com a regressão que registou entre 2012 e 2014, pode ser explicada pelo comportamento

dos diferentes domínios do índice, já que este não é mais do que uma média ponderada. A consideração dos diferentes domínios revela que todos eles, à exceção de um, tiveram uma evolução positiva, em alguns casos superior à média europeia. A exceção refere-se ao emprego, em que a tendência no período 2010-2014 é negativa (-3,9), enquanto no conjunto europeu ela é ligeiramente positiva (0,6). Ou seja, é a redução da participação no mercado de trabalho, em particular no que diz respeito ao segmento mais velho da população ativa, que trava a progressão do índice e explica a sua regressão entre 2012 e 2014. A inversão da tendência do mercado de trabalho terá certamente um efeito positivo no índice, que será tanto mais forte quanto o aumento do emprego.

Apesar de todos os restantes domínios contribuírem positivamente para a pontuação geral, as suas contribuições são diferenciadas. O comportamento de dois deles - o ambiente favorável ao envelhecimento ativo e a participação social - é claramente positivo (respetivamente 5,7 e 3,9), enquanto o da vida independente, saudável e segura regista um progresso tímido (0,4), inferior ao *benchmark* com o qual se compara (1,9). Entre os dois comportamentos mais positivos, o ambiente favorável destaca-se não apenas porque o progresso é mais significativo, mas também porque a distância em relação à média europeia é bastante mais acentuada (5,7 contra 1,7). Concluiu-se que foi em termos das condições estruturais facilitadoras, e não em termos da experiência individual, que Portugal mais progrediu, embora a participação social tenha registado também progressos importantes. A experiência atual do envelhecimento ativo surge assim penalizada, em primeiro lugar, pela participação no mercado de trabalho e, em segundo, pelo modesto avanço registado no domínio da vida independente, saudável e segura.

A evolução destas diferentes componentes pode ser também considerada segundo o género. As tendências apontam para progressos bem mais significativos dos homens na participação social (6,0), bem acima da média europeia, enquanto as mulheres parecem ser menos penalizadas em termos da evolução negativa do emprego e se destacam nas condições favoráveis ao envelhecimento ativo, não existindo diferenças no que respeita à vida independente, saudável e segura.

¹ Anos de edição do relatório com os resultados do índice. Os dados nele referidos são geralmente anteriores.

O AAI 2010/2012/2014 DE PORTUGAL E DA EU-28 E RESPECTIVAS TENDÊNCIAS NO PERÍODO ENTRE 2010-2014 SEGUNDO HOMENS E MULHERES

	2010	2012	2014	$\Delta 2010-14$	$\frac{\Delta(H)}{\Delta(M)}$ 2010-14	
EVOLUÇÃO DO AAI						
EU 28	32,0	33,4	33,9	1,8	1,3	2,3
PORTUGAL (16 ^a)	32,3	34,1	33,5	1,2	1,4	1,1
EVOLUÇÃO DO EMPREGO						
EU 28	27,2	27,0	27,8	0,6	-0,6	2,0
PORTUGAL (16 ^a)	36,6	35,3	32,6	-3,9	-4,2	-3,6
EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL						
EU 28	14,9	17,7	17,7	2,8	2,8	2,7
PORTUGAL (16 ^a)	10,2	14,1	14,1	3,9	5,0	3,0
EVOLUÇÃO DA VIDA INDEPENDENTE						
EU 28	68,7	69,6	70,6	1,9	1,7	1,9
PORTUGAL (16 ^a)	66,9	66,4	67,3	0,4	0,5	0,6
EVOLUÇÃO DO AMBIENTE FAVORÁVEL						
EU 28	52,4	53,6	54,1	1,7	1,7	2,4
PORTUGAL (16 ^a)	46,4	51,0	52,1	5,7	5,5	6,0

PORTUGAL NO CONTEXTO DO ENVELHECIMENTO EUROPEU: COM QUE PAÍSES MAIS SE ASSEMELHA?

A posição portuguesa relativa ao envelhecimento ativo pode ser também descrita a partir de um enquadramento europeu, identificando os países com os quais Portugal mais se assemelha. Assim, com base nos oito domínios que compõem o AAI e o AWI, procurou-se identificar um perfil de semelhanças entre os países através de uma análise de *clusters*. Nesta análise, é o perfil das variáveis nos diferentes países, mais do que a pontuação absoluta, que conta para formar os grupos nos quais os países se integram. O resultado da análise determinou uma solução de quatro grupos.

Assim, o grupo 1 reúne as economias desenvolvidas do Norte da Europa (Dinamarca, Holanda, Reino Unido, Suécia), com uma exceção, e a Alemanha. O grupo 2, além da Finlândia, inclui países do Centro e do Sul entre os quais Portugal (Áustria; Bélgica; Eslovénia; Espanha; França; Irlanda; Itália; Luxemburgo). O grupo 3 junta as sociedades mediterrânicas, Grécia, Malta e Chipre, a algumas do Leste europeu (Hungria, Croácia e Polónia). O grupo 4 reúne as restantes sociedades do Leste (Bulgária; Eslovénia; Estónia; Letónia; Lituânia; República Checa e Roménia). Como se verifica, existe alguma aproximação entre estes países e regiões ainda que se esteja longe de uma coerência evidente. O facto de estes agrupamentos de países não coincidirem totalmente com as tipologias e as divisões consagradas, como a do *Welfare state* ou a que opõe os países do Norte e do Centro da Europa aos do Sul e do Leste, sugere que o envelhecimento não coloca os mesmos desafios às sociedades, ou que as respostas não serão homogêneas no interior de cada uma dessas áreas geográficas. Por esta razão é importante analisar o perfil das variáveis que estão na base destes agrupamentos para se perceber em que medida estas os caracterizam.

O grupo 1 tem as pontuações mais altas em todas as variáveis. São, portanto, as sociedades que proporcionam níveis mais elevados de emprego, segurança, condições de vida e de saúde, além de estarem bem equipadas para promover o envelhecimento ativo. O grupo 2 exhibe também valores elevados, embora inferiores aos do grupo 1, sobretudo em relação a duas variáveis: o emprego e a capacidade. Até certo ponto há uma sobreposição entre estas duas variáveis na medida em que a variável *capacidade* combina a participação no mercado de trabalho e a escolaridade. A diferença abismal (61,4 e 31,8)

sugere que, quer em termos de participação no mercado de trabalho, quer em termos de escolaridade, o grupo 1 faz bastante melhor do que o grupo 2. No que respeita à participação no mercado de trabalho, as pontuações revelam um desempenho mais forte (36,6 e 25,4, respetivamente), sugerindo que, nas sociedades do grupo 1, as pessoas permanecem até mais tarde no mercado de trabalho e entram por consequência na reforma em idade mais avançada, algo que ocorre menos nas sociedades do grupo 2. Outra diferença, embora menos acentuada, entre os dois grupos respeita às condições que a sociedade proporciona para o envelhecimento ativo. Quer a variável *condições favoráveis*, quer a variável *ambiente favorável*, revelam pontuações mais elevadas a favor do primeiro grupo, indicando também um desempenho superior em termos de enquadramento institucional e social.

Relativamente aos grupos 3 e 4, verifica-se maior proximidade entre eles, embora existam dois fortes contrastes. Devido à elevada pontuação que exhibe na *capacidade individual*, superior inclusive à do grupo 2, em virtude de uma avaliação bastante positiva no que respeita à participação no mercado de trabalho e à escolaridade, o grupo 4 exhibe também uma posição mais forte em termos de emprego sénior e de segurança económica. Em compensação, o grupo 3 tem vantagem nas condições de saúde, bem mais positivas, e na vida independente (respetivamente, 61,9 e 67,5).

Portugal enquanto 'país integrado no grupo 2' tem como característica negativa a baixa capacidade individual. A fraca capacitação resulta essencialmente da escolaridade, já que a participação no mercado de trabalho é, como referido anteriormente, elevada. A capacitação individual é, por conseguinte, um elemento crítico do envelhecimento ativo dos portugueses.

PAÍSES EUROPEUS (EU-28) NO CONTEXTO DO ENVELHECIMENTO ATIVO

VARIÁVEIS	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO 4
EMPREGO	36,6	25,4	22,5	29,7
PARTICIPAÇÃO	20,0	20,0	15,8	14,1
INDEPENDÊNCIA	76,92	73,3	67,5	64,8
CONDIÇÕES FAVORÁVEIS	62,6	57,3	50,1	47,9
GARANTIA DE RENDIMENTO	82,5	80,7	68,8	73,6
ESTADO DE SAÚDE	72,6	73,3	61,9	47,2
CAPACIDADE	61,4	31,8	27,9	50,7
AMBIENTE FAVORÁVEL	79,4	73,7	61,8	60,7

OS ÍNDICES DE ENVELHECIMENTO ATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: LIÇÕES A TIRAR

A análise do AAI e do AWI permitiu chamar a atenção para dois aspetos importantes para as políticas públicas relativas ao envelhecimento.

1

AS DIMENSÕES DO ÍNDICE

O primeiro tem a ver com o facto de os índices proporcionarem uma base comparativa entre países e estabelecerem um ponto de vista longitudinal que permite medir os progressos realizados no âmbito do envelhecimento ativo. Atendendo a que o índice é composto por várias dimensões, existe a possibilidade de detetar as áreas que registam progressos mais significativos e as que apresentam desenvolvimentos mais problemáticos, permitindo uma maior clarificação em termos de objetivos e a seleção de termos comparativos para as diferentes áreas das políticas públicas. Neste sentido, faria sentido que o desenho programático destas políticas públicas integrasse de modo explícito as dimensões do índice, facultando aos decisores políticos um instrumento de monitorização e avaliação capaz de orientar a sua execução ao longo do tempo.

2

OS INDICADORES RELATIVOS AO ENVELHECIMENTO ATIVO

O segundo aspeto destaca a importância de dispor de uma bateria de indicadores relativos ao envelhecimento ativo. O acompanhamento do índice e das suas dimensões é demasiado genérico para evidenciar o comportamento dos indicadores subjacentes. Os índices são por definição uma medida sintética cuja principal vantagem é proporcionar uma comparação simples e rápida. Não permitem por isso inspecionar as razões por detrás do valor que registam. Para lá chegar, é necessário tomar em consideração os indicadores, tornando imprescindível a sua monitorização.

3

A POLÍTICA DE ENVELHECIMENTO ATIVO

Existe outra razão a justificar a importância dos indicadores, além da sua necessidade para a construção dos índices. Os indicadores, isoladamente ou combinados, podem ser facilmente associados a uma determinada política. Por exemplo, indicadores como o rendimento médio acima de 60 anos ou a taxa de cobertura das pensões dependem das políticas de rendimento, como o nível de instrução da população sénior está dependente da política educativa realizada nas décadas anteriores. Estes indicadores, por outro lado, como muitos outros, para não dizer quase todos, que integram os índices do envelhecimento ativo remetem para políticas de natureza macro, que convocam normalmente o nível governamental. No entanto, a política de envelhecimento ativo tem também uma dimensão mais próxima das pessoas, e com efeitos quotidianos mais constantes, como os que resultam do apoio social local, menos dependente das políticas governamentais. Ora, os indicadores que integram os índices não estão desenvolvidos para contemplar os efeitos das políticas de âmbito mais regional ou local. Seria, por conseguinte, necessário estender a bateria de indicadores sobre o envelhecimento ativo, além dos indicadores que já estão considerados, de modo a contemplar outros aspetos das políticas públicas relativas ao envelhecimento, permitindo a sua monitorização mais desagregada a nível concelhio e, quando a sua dimensão o justificasse, também a nível da freguesia, estreitando a ligação entre o indicador e o efeito da política pública que aquele pretende medir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

European Commission (2016) «Active Ageing Index at the local level». Report prepared by Jolanta Perek-Bialas of Warsaw School of Economics and Jagiellonian University, Cracow, Poland, supported by European Programme for Employment and Social Innovation «EaSI 2014-2020».

Disponível em:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=Active+Ageing+Index+at+the+local+level&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0>

HelpAge International (2015). «Global AgeWatch Index 2015: Insight report».

Disponível em: <http://www.helpage.org/global-agewatch/>

HelpAge International (2013). «Global AgeWatch Index 2013: Purpose, Methodology and Results.» Report prepared by Asghar Zaidi, Centre for Research on Ageing, University of Southampton.

Disponível em: <http://www.helpage.org/download/52949b561453d/>

UNECE/European Commission (2015) «Active Ageing Index 2014: Analytical Report». Report prepared by Asghar Zaidi of Centre for Research on Ageing, University of Southampton and David Stanton, under contract with United Nations Economic Commission for Europe (Geneva), co-funded by European Commission's Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion (Brussels).

Disponível em:

<https://statswiki.unece.org/display/AAI/VI.+Documents+and+publications>

UNECE (2012a) «Active Ageing», UNECE Policy Brief on Ageing No. 13, June 2012, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva. Available at: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/pau/age/Policy_briefs/ECE-WG.1.17.pdf

Zaidi, A., Gasior, K., Hofmarcher, M.M., Lelkes, O., Marin, B., Rodrigues, R., Schmidt, A., Vanhuysse, P. and Zolyomi, E., (2013) Active Ageing Index 2012. Concept, Methodology, and Final Results. Research Memorandum/ Methodology Report, European Centre Vienna, March 2013. Disponível em: www.euro.centre.org/data/aai/1253897823_70974.pdf

Instituto do Envelhecimento / Observatório ICS

O Instituto do Envelhecimento / Observatório ICS é um programa de investigação e de promoção pública da problemática do envelhecimento sociodemográfico em Portugal, que herda e prolonga a atividade e os objetivos do Instituto do Envelhecimento da Universidade de Lisboa - criado por iniciativa da Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) em 2010, que financiou o seu lançamento como unidade de investigação da Universidade de Lisboa.

Tem por objetivo primordial a investigação científica no quadro interdisciplinar das ciências sociais e das ciências da saúde, tendo também interesse no desenvolvimento de estudos de avaliação das políticas públicas relacionadas com o envelhecimento da população.

Adicionalmente, o Instituto do Envelhecimento / Observatório do ICS visa incentivar a formação científica em estudos sobre o envelhecimento, designadamente ao nível da pós-graduação, bem como a promoção e a organização de atividades de comunicação científica e de abertura à sociedade.

Saiba mais em

www.ienvelhecimento.ulisboa.pt

Edição . Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa - Dezembro 2017
ISBN . 978-972-671-477-4